

Hoffman István

habilitált egyetemi docens, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról¹

Rezümé

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) számos változtatása között ki kell emelni a normakontroll eljárásoknak a közigazgatási perrendbe történő illesztését. Bár az egyes, külön törvényben is intézményesített eljárások – részben az elkülönült rendszerek sarkalatos szabályai miatt – nem szűntek meg, azonban a Kp. rendelkezései egy egységes keretet alakítottak ki. A Kp. egyrészt a közigazgatási jogvita generálklauzulájával széles körben tette lehetővé, hogy azokat a normatív döntéseket is felül lehessen vizsgálni, amelyekre korábban nem vagy csak korlátozottan volt lehetőség. Bár több, korábban a jogirodalomban felvetett kérdést megválaszolt a törvény, azonban továbbra is maradtak fenn nyitott kérdések, illetve megoldandó problémák, így például az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos szubjektív jogvédelem kérdéseiben.

Abstract

The procedural rules of the judicial review of the normative decisions of the administrative bodies are regulated in detail by the Act I of 2017 on the Procedural Rules of Judicial Review of Administrative Decisions (hereinafter: Kp.), which regulation can be observed as a major change of the new procedural code. Although the previous procedures on the judicial review of the normative decisions mainly prevailed, common framework has been established by the Kp. A new model of the judicial review has been evolved by the general clause of the “administrative dispute”, because a wide range of these decisions can be now reviewed by the administrative courts. Although the majority of the dysfunctional phenomena of the previous regulation has been solved by the new act several questionable elements have remained,

¹ A cikk a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

for example the protection of the subjective rights during the judicial review of the municipal decrees.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) számos változtatása között ki kell emelni a normakontroll eljárásoknak a közigazgatási perrendbe történő illesztését.

I. Normakontroll és közigazgatási perjog

A közigazgatási perrendtartás normakontroll eljárásokkal kapcsolatos szabályozásának áttekintése körében elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a közigazgatási normatív döntések jogszerűségi ellenőrzése tekintetében milyen közigazgatási perjogi megoldások jelentek meg a különféle jogrendszerekben, s hogy milyen elméleti és történeti keretei voltak a hazai szabályozásnak.

1) A normakontroll eljárások helye és szerepe a liberális demokráciák szabályozásaiban

A közigazgatási döntések jogszerűségének bírósági felülvizsgálata lényegében valamennyi modern államban megjelent és kialakult, jóllehet a felülvizsgálat modelljei különbözőek.² Bár a modellek eltérőek, azonban már előljáróban leszögezhetjük, hogy a *normatív döntések* felülvizsgálata is részben vagy akár egészben e körbe vonható.³ A következőkben az tekinteném át, hogy miként jelenik meg a közigazgatási szervek normatív döntéseinek felülvizsgálata az egyes államok jogi szabályozásában.

i) Angolszász államok

Az angolszász államokban a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának jelentős hagyományai vannak. Az eredeti *angol rendszer enumeratív* jellegű, azaz a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálatára nem általában jogosították fel a bíróságokat, hanem különböző kerecskéletípusokat intézményesítettek, amelyek meghatározott cselekmények elvégzésére jogosították fel a (rendes) bíróságokat. Ezek az ún. parancsok (*orders*)⁴ jelentették a bírósági felülvizsgálat kereteit. A parancsok eredetileg – őrizve a középkori elnevezéseket – latin elnevezésekkel

² L. részletebben: *F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 12. o.

³ L. részletebben: *Anna Forgács: Administrative Rule-Making Based on Renewal Model Rules.* In: *Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései.* Budapest, Pázmány Press 2015. 443. o.

⁴ Hagyományos elnevezésükkel: *writ*.

rendelkeztek,⁵ amelyet Angliában az 1999-es *Civil Procedure Rules* (a továbbiakban: CPR) szüntetett meg. A keresetek közül ki kell emelni a jelenleg *Quashing Order*nek nevezett típust (1999 előtti angol megjelölése az *a certiorari*) volt, amely arra jogosítja fel a bíróságot, hogy egy jogsértő rendelkezés alkalmazását átmenetileg vagy véglegesen megtiltsa. A felülvizsgálható döntések körébe tartoznak a közigazgatási szerveknek mind az egyedi ügyekben hozott határozatai, mind a normatív döntései. A közigazgatási szerv jogellenes mulasztása esetén – amely mind egyedi ügyben, mind pedig valamely norma megalkotása tekintetében fennállhat – jelent jogorvoslatot a *Mandatory Order* korábbi megjelölése: *mandamus*). Az angol jog az ideiglenes intézkedéseket is ismeri, ezek alkalmazását az ún. *Prohibiting Order* biztosítja, amely ideiglenesen megtilthatja a közigazgatás cselekményét. Az angol perjog lehetővé teszi a megállapítási perek lefolytatását is, ennek eszköze a *Declaration* (vagy az *Injunction*), míg sajátos, közjogi jellegű jogvitaként értelmezi a közigazgatási szervek kártérítési pereit – igaz, ezek nem jelentenek közvetlen normakontrollt, de a CPR lehetővé teszi a jogellenes normatív döntések miatt is a kártérítési kereset benyújtását. A fenti, főbb keresetek mellett egyéb, kiegészítő keresetek is megjelennek a brit perjogban. Jóllehet nem általános, generálklauzulus jelleggel alakultak ki a bírói jogvédelmi eszközök, azonban az egyes keresetekre vonatkozó szabályok alapján egyértelmű, hogy azok valamennyi – mind az egyedi, mind a normatív ügyekben – hozott döntések ellen irányulhatnak.⁶

Hasonló jellegű szabályozás alakult ki az Amerikai Egyesült Államokban is. Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű közigazgatási eljárási jogszabályának a hatálya – az 1946-os *Administrative Procedure Act* – a normatív közigazgatási cselekmények megalkotására is kiterjed.⁷ A fentiek is jelzik azt, hogy a bíróságok hatásköre kiterjed ezen, normatív döntések kontrolljára is. Az amerikai jogban a bíróságok hatásköre szintén az *enumeratív* rendszeren alapul, az angol jogban kialakult parancsokat (tulajdonképpen keresettípusokat) alkalmazzák az amerikai bíróságok is – igaz, az amerikai jogban ezek megőrizték eredeti, latin megjelölésüket (*a certiorari*, *mandamus*).⁸ Ráadásul az amerikai szövetségi rendszerben a bíróságoknak a

⁵ L. Mark Elliot – Jack Beatson – Martin Matthews: *Administrative Law. Text and Materials*. Third edition. Oxford, Oxford University Press, 2005. 443. o.

⁶ A normakontrollt is érintő keresetek tekintetében l. részletesebben: Andrew Arden – Christopher Baker – Jonatan Manning: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London, Sweet and Maxwell, 2008. 1255-1258. o.

⁷ L. Forgács: i. m. 441. o.

⁸ L. Ann Bowman – Richard Kerney: *State and Local Government*. Eight Edition. Boston (MA), Wadsworth, 2011. 72-73. o.

végrehajtó hatalom – azaz a közigazgatás normaalkotó tevékenysége mellett a törvényhozás döntéseire is kiterjed az ellenőrzési hatáskörük.⁹

Így az enumeratív perjogi szabályozás alapján, sajátos keresetek révén az angolszász államokban a normatív döntésekre is kiterjed a bíróságok – jogszerűségi – felülvizsgálati lehetősége. A fenti keresetek alapján alapvetően a *rendes bíróságok* járnak el – bár bizonyos esetekben az adminisztratív tribunálok is rendelkeznek egyes felülvizsgálati jogkörökkel – azonban ezek a keresettípusok az általános polgári perekhez képest jelentősen eltérő eljárási rendelkezéseket határoznak meg, így például csak nagyon korlátozottan nyílik lehetőség ezekben a perekben ténybizonyításra.¹⁰ Az angolszász szabályozás sajátossága, hogy a különféle keresetek igénybevételére *alapvetően egyéni jogsérelem esetén kerülhet sor*, azaz a normakontroll jellemzően konkrét jellegű. Ez alól kivételt a különféle, törvényességi kontrollt gyakorló szervek (például az önkormányzatok döntéseinek törvényességét vizsgáló, az egyes tagállami alkotmányokban vagy törvényekben kijelölt tagállami hatóságok) eljárás-indítási jogosítványai jelentenek.

ii) Francia szabályozás

A francia közigazgatásban az eredetileg az államfő tanácsadó szerveként működő Államtanács (*Conseil d'État*) hatásköreinek folyamatos bővülése során, végső soron az 1872-es szabályozást követően egyfajta sajátos, a közigazgatáson belüli független szervezetként vált közigazgatási bíráskodást végző szervvé.¹¹ A francia Államtanács hatáskörei végső soron szintén az enumeratív modellbe sorolhatóak, bár a *Code de justice administrative*-nek a kérdést szabályozó R311-1 cikkének az eredeti, 2001. január 1-jén hatályos szövegéhez képest a hatásköri szabályozás tételes jellege folyamatosan oldódott, azonban az enumeratív jelleg fennmaradt. A fenti hatásköri szabályok alapján az Államtanács és részben a regionális tribunálok hatásköre is kiterjed a normatív jellegű döntések felülvizsgálatára, azaz a francia rendszerben is érvényesül a közigazgatás normatív döntéseinek bírósági kontrollja.¹² A francia szabályozás sajátos-

⁹ A fenti hatáskörét elsőként a *Marbury v. Madison* ügyben állapította meg az Amerikai Egyesült Államok Legfőbb Bírósága (*Supreme Court*). L. Forgács: i. m. 444. o.

¹⁰ A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata körében ténybizonyításra elsősorban akkor kerülhet sor, ha az a döntés jogszerűség megítéléséhez szükséges. Ezt az elvet a CPR-nak a kérdés szabályozó 54. fejezete (Part 54) is tartalmazza, de az elvet – a közigazgatási perek sajátos eljárási szabályainak kizárólagosságával egyidejűleg – az *O'Reilly v. Mackman* [1983] 2 AC 237 ügyben fektette le a Lordok Háza. L. részletesebben: *Elliot – Beatson – Matthews*: i. m. 445-456. o.

¹¹ L. Rozsnyai Krisztina: Európai hatások a közigazgatási eljárásjogban. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 270-271. o.

¹² L. részletesebben: *Bernard Asso – Frédéric Monera*: Contentieux administratif. Paris, Studyrma, 2006. 104-106. o. és *Nadine Dantonel-Cor*: Droit des collectivités territoriales. Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007. 261. o.

sága, hogy az ún. *kormányzati aktusokra nem terjed ki* a közigazgatási bíráskodást ellátó szervezetek normakontrollja.¹³ Az enumeratív rendszer hátránya azonban, hogy bár a vonatkozó törvényhely folyamatos módosításával a francia jogalkotó a hézagmentes jogvédelem biztosítására törekszik, azonban a tételes felsorolás miatt a jogvédelmi és ellenőrzési rések elvileg kialakulhatnak. A francia szabályozás sajátossága, hogy a szubjektív, egyéni jogsérelemre építő keresetindítás mellett szélesebb körben elismeri a tárgyi jog védelmét jelentő sajátos eljárásindítási jogosítványokat.¹⁴

iii) Generálklauzulás modell: a német közigazgatási perjog

Végső soron a brit és a francia rendszer is egyfajta hatásköri enumeráción alapult. Ezzel szemben a német közigazgatási perjog egy eltérő megoldást választott. A német közigazgatási perrendtartás, a *Verwaltungsgerichtsordnung* (a továbbiakban: VwGO) a teljes körű közigazgatási jogvédelem érdekében a közigazgatási bíróságok által elbírálandó ügyek – azaz a törvény tárgyi hatálya – tekintetében *generálklauzulás* megoldást választott a kérdést szabályozó 40. cikkében.¹⁵ A fenti generálklauzulának három főbb tényállási elemét különíti el a szakirodalom: egyrészt rögzíti, hogy a közigazgatási bíróságok hatáskörei a *közjogi jogvitákra terjednek ki*, negatív feltételként rögzíti, hogy ez a közjogi jogvita *nem alkotmányos jellegű*, végül, hogy ennek a vitának az *elbírálását külön törvény nem utalja más bíróság hatáskörébe*.¹⁶ A normatív döntések ellenőrzése szempontjából érdemes kiemelni a münsteri Közigazgatási Felsőbíróság azon 2010-es döntését,¹⁷ amelyben kiemelte a bíróság, hogy a közjogi jogvita körébe tartozik a közigazgatási szerv által kiadott rendelet, valamint a szerv határozata is. Így lényegében a fenti generálklauzula keretében a normakontroll – az alkotmányos jogvitáktól és a külön törvényben meghatározott, sajátos felülvizsgálatoktól (itt különösen a másik két közigazgatási jellegű bíróság, a pénzügyi bíróságok és a szociális bíróságok hatásköreire kell gondolnunk) eltekintve a közigazgatási bíróságok normakontroll ügyekben is eljárhatnak, s a normák esetében sem tételes jogi felsorolás, hanem a fenti generálklauzula biztosítja, hogy végső soron valamennyi ilyen

¹³ A kormányzati aktusoknak nem alakult ki a francia jogban egységes elméleti és joggyakorlati fogalma, azonban jellemzően az ún. államrezon körébe vonható kérdéseket sorolják ide. L. részletesebben: *Pascale Gonod: Frankreich*. In: *Armin von Bogdandy – Sabino Cassese – Peter M. Huber* (hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Band V Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge. Heidelberg, C. F. Müller, 2014. 214. o.

¹⁴ Uo. 216. o.

¹⁵ § 40 I VwGO: „Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.”

¹⁶ *L. Steffen Detterbeck: Allgemeine Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 9. Auflage. München, Verlag C. H. Beck, 2011. 518. o.

¹⁷ OVG Münster NVwZ-RR 210, 587f.

jellegű döntést elbírálhassanak a bíróságok.¹⁸ A német jogvédelmi rendszer másik fontos sajátossága a szubjektív jellegű jogvédelmi rendszer, azaz jellemzően jogsérelemhez kötődik az eljárásindítás lehetősége, ez alól csak törvényben meghatározott kivételek jelentkeznek, így például az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet ellátó szerveknek – az ún. felügyeleti hatóságoknak (*Aufsichtsbehörde*) – a normatív döntések felülvizsgálatára irányuló indítványai.¹⁹ A hatásköri generálklauzula kérdése azonban már átvezet egy másik főbb kérdéskörhöz: az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás elhatárolásához.

iv) A közigazgatási bírósági és az alkotmánybírói normakontroll viszonya és elhatárolása

A fenti kérdés azokban az országokban merül fel hatásköri problémaként, amelyekben kialakult egy önálló alkotmánybíróság. Így például az Amerikai Egyesült Államokban, ahol az alkotmánybíráskodás feladatait szövetségi szinten az Egyesült Államok Legfelső Bírósága (*Supreme Court of the US*), míg az egyes tagállamokban jellemzően a tagállami legfelsőbb bíróságok látják el.²⁰

A kontinentális államokban azonban a kérdés a szervezetiileg is elkülönülő alkotmánybíráskodás kialakulásával fontos hatásköri problémaként jelentkezett. A német rendszerben – ahogy az előzőekben is láttuk – a közigazgatási bírói útra vonatkozó generálklauzula egyértelműen kizárja az ún. *alkotmányos jogvitákat*, akkor, amikor rögzíti, hogy a közjogi jogvita nem alkotmányos vita („*nichtverfassungsgerechte Art*”). Így az szövetségi és a tagállami alkotmánybíróságok hatáskörébe utalt, a közigazgatási normáknak a szövetségi és a tagállami alkotmányokkal való összhang vizsgálata egyértelműen kizárt a közigazgatási bíráskodás köréből.²¹ A francia enumeratív rendszerben az Államtanács és az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) hatásköreit alapvetően a statváló törvények végzik el, azonban az elv itt is alapvetően az, hogy az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos kérdések az Alkotmánytanács hatáskörébe tartoznak.

Mindezek alapján kiemelhetjük, hogy a liberális demokráciák rendszerében a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata jellemzően kiterjed a normatív döntések felülvizsgálatára is. A fenti döntések felülvizsgálatára a közigazgatási jogviták elbírálására vonatkozó perjogi ren-

¹⁸ L. Detterbeck: i. m. 520. o.

¹⁹ L. részletesebben: *Otfried Seewald*: Kommunalrecht. In: *Udo Steiner* (hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. 8., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg, C. F. Müller, 2006. 138-139. o.

²⁰ L. részletesebben: *Bowman – Kerney*: i. m. 72. o.

²¹ L. Detterbeck: i. m. 524-525. o.

delkezéseket alkalmazzák. Általában külön kérdésként jelenik meg a normatív döntések értelmezése és kiterjedtsége, s a szervezetenként elkülönült alkotmánybírósággal rendelkező országokban az alkotmánybíráskodástól való elhatárolás kérdése.

2) Önkormányzatiság és normakontroll

A normakontroll eljárások vizsgálata során sok esetben a szakirodalom kiemelten foglalkozott az autonómiával rendelkező szervezetek döntéseinek bírói felülvizsgálatával. Ennek megértéséhez két szempontot kell figyelembe vennünk. *Egyrészt* ezzel a tevékenységével a bíróság védi a közigazgatás egészének a jognak való alávetettségét, s fellép az egyes önkormányzati jellegű intézmények jogsértéseivel szemben, s így mind az önkormányzati szervek döntéseivel érintett jogalanyok (szubjektív) jogait, mind pedig az objektív, tárgyi jogot is védi. *Másrészt* a helyi önkormányzatok döntéseinek felülvizsgálata során – különösen az államigazgatási szervek ellenőrzési vagy felügyeleti jellegű intézkedéseit követően indult eljárásokban – védi az önkormányzatiságot is az esetlegesen azt korlátozó államigazgatási fellépéssel szemben.²² Így az önkormányzatiság tartalmával és működésével kapcsolatban is fontos kérdéskört jelent az önkormányzati normakontroll helye és szerepe, s különösen annak perjogi kérdései.

A normakontroll eljárások kérdésköre azonban *jóval tágabb az autonómiával rendelkező szervezetek normatív döntéseinek felülvizsgálatánál*. Ahogyan az előző, I. 1. pontban láthattuk, ezek az eljárások nemcsak az autonóm szervek, hanem az államigazgatási szervezetrendszer normatív döntéseinek felülvizsgálatát is biztosíthatják, ezzel végső soron az önkormányzatiság védelménél tágabb funkciót valósítanak meg: *jellemzően az alanyi jogok, bizonyos esetben a tárgyi jog általános védelmét is*. Természetesen, a normakontroll körében fontos szerepet játszik az önkormányzatiság védelme is, de ez a funkció nem kizárólagos.

II. Normakontroll eljárások a magyar jogban a Kp.-t megelőzően

1) Normakontroll eljárások megjelenése a magyar jogban

A normatív döntések bírói kontrollja alapvetően a jogállami berendezkedésű rendszerekben jelenik meg. Így a rendszerváltozást megelőzően nem alakult ki ezek rendszere. Bár a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény, valamint más jogszabályok – így a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló rendelkezések – intézményesítettek törvényességi felügyeleti rendszereket, ám a felügyeleti szerv intézkedésének bírói felülvizsgálatára nem volt lehetőség. A bíróság által felülvizsgálható döntések körébe – az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény, valamint az azt módosító 1981. évi I. törvény alapján – 1990-et megelőzően a bíróság

²² L. F. Rozsnyai i. m. 108-112. old.

által felülvizsgálható államigazgatási hatósági határozatok tartoztak. Ennek megfelelően, amikor az 1972. évi 26. tvr. beiktatta a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénybe a közigazgatási perek sajátos eljárási szabályairól rendelkező XX. fejezetet, akkor a rendelkezések az egyedi ügyben hozott, hatósági határozatok jogszabályi kontrollját tekintették általánosnak, s az eljárás modellje is ezt követte.²³

A normakontroll eljárások a rendszerváltozást követően jelentek meg ismét a magyar jogban. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény lényegében egy centralizált modellt alakított ki, amely a normakontrollnak – az alkotmányossági felülvizsgálaton túl a jogforrási hierarchiára vonatkozó szabályokra figyelemmel a törvényességi szempontúnak is – az elsődleges felelőse az Alkotmánybíróság volt. A bírósági normakontroll csak korlátozottan jelent meg és csak töredezetten. Bár a közigazgatási hatósági határozatok felülvizsgálatában – több lépcsőben – általánossá vált a bírói felülvizsgálat, ez a közigazgatási normatív döntésekre nem terjedt ki. A bírósági normakontroll az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően egyes, külön törvények sajátos rendelkezései között jelent meg. Így a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint a Pp. 324. § (2) bek. b) pontja alapján az önkormányzatok képviselő-testületeinek normatív határozatainak felülvizsgálata, valamint az Ötv. és ahhoz kapcsolódóan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény utaló szabálya révén a nemzetiségi önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata is a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörébe tartozott.²⁴

A bírósági normakontroll eljárások kiszélesedését a Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) 2012. január 1-jei hatálybalépése, s ahhoz kapcsolódóan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerinti törvényességi felügyeleti szabályrendszerének átalakítása jelentette, amikortól is a helyi önkormányzatok rendeleti döntéseinek (valamint a rendeletalkotás elmulasztásának) a kontrollja a bírósági szervezetrendszerhez – a Kúria Önkormányzati Tanácsához – került.²⁵ Az Alaptörvény jelentősen átalakította az alkotmánybírósági normakontrollt is, az utólagos, absztrakt normakontroll helyett annak középpontjába a konkrét normakontroll került. A fenti változások részletes áttekintése önmagában külön kötetek tárgya lehetne, így a következőkben – a Kp. szabályozásának

²³ L. részletesebben: *Rozsnyai Krisztina*: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 2013/1. 117-119. o.

²⁴ L. részletesebben: *Hoffman István*: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In: *Fazekas Marianna – Nagy Marianna*: Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 139-140. o.

²⁵ L. részletesebben: *Nagy Marianna – Hoffman István* (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2016. 556-557. o.

áttekintését megelőzően – röviden áttekinténém, hogy a szakirodalomban milyen, a bírói normakontrollal kapcsolatos problémákat vetettek fel.

2) *A bírósági normakontrollal kapcsolatos kihívások a Kp. előtt – szakirodalom tükrében*

A bírósági normakontrollal kapcsolatos legfontosabb problémafelvetést a szakirodalom a *rendszer töredezettségében és hézagosságtában* látta. A bíróságok a normatív döntéseket – a korábbi Pp.-nek a bíróságok hatáskörét enumeratív módon meghatározó jellege miatt – nem általában vizsgálhatták felül, hanem csak azokban az esetekben, ha a Pp. 324. § (2) bekezdésében meghatározott esetek alá lehetett vonni azokat. Ráadásul az egyes normakontroll eljárásokban a Pp.-n kívül az egyéb, sok esetben sarkalatos (minősített többséggel) elfogadott törvények számos, külön eljárási rendelkezéseket határoztak meg.²⁶

Ehhez kapcsolódóan ki kell emelni, hogy az a *közttestületek* normatív döntéseinek felülvizsgálatát gyakorlatilag nem tette lehetővé a korábbi szabályozás, azaz a tagok és érintettek nem támadhatták meg közvetlenül a közttestületi szabályzatokat. Bár a bírói gyakorlatban megjelent a *közvetett normakontroll*, azaz egy egyedi döntés felülvizsgálata során végső soron a szabályzat törvényességét is vizsgálták az egyedi ügy tekintetében, illetve egyes közttestületi szabályokban²⁷ biztosították a tagok perlési lehetőségét, azonban a közttestületi döntésekkel szembeni egyéni jogvédelem hézagossá maradt. A normatív döntések kontrolljára így elsősorban a különböző törvényességi felügyeleti eljárásokban kerülhetett sor, amelyek részletes szabályai szintén jelentős eltéréseket mutattak.²⁸ Hasonló fejleményeket figyelhettünk meg a közjogi személyiségű közintézetek, azaz a felsőoktatási intézmények normatív döntéseivel kapcsolatban is: az állami törvényességi felügyelet mellett a szabályozás alapján nem volt egyértelmű, hogy van-e lehetőség egyéni panasz benyújtására közvetlenül a normatív aktussal szemben.²⁹

A helyi önkormányzatok rendeleteinek felülvizsgálata körében hasonló problémák jelentkeztek: a törvényességi kontrollnak a bírósági szervezetrendszerre telepítése, valamint a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben és a Mötv.-ben meghatározott, zárt indítványozói köre (a fővárosi, megyei kormányhivatal, az alapvető jogok országgyűlési biztosa és az egyedi jogvitás ügyben eljáró bíró) lényegében kizárta, hogy a törvény-

²⁶ L. részletesebben: *Rozsnyai Krisztina*: Hatásköri szabályok a közigazgatási perben. *Jogtudományi Közlöny* LXVII. (2012) 10. sz. 384., 390-391. o.

²⁷ Ilyen volt többek között a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 53. §-a is.

²⁸ L. részletesebben: *Fazekas Marianna*: Karok és rendek. In: *Patyi András – Lapsánszky András*: Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 140-143. o.

²⁹ L. részletesebben: *Hoffman István – Rozsnyai Krisztina*: Önkormányzatiság és normakontroll. *Közjogi Szemle*, 2014/1. 30-31. o.

sértő önkormányzati rendelettel szemben az egyén közvetlenül a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordulhasson.³⁰ A rendeletalkotás elmulasztása esetén ráadásul csak a kormányhivatal rendelkezett eljárás-indítási lehetőségekkel.

A szakirodalomban csak viszonylag később jelent meg a *szabályozó hatósági* soft law felülvizsgálhatóságának kérdése. A kérdésben a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatra figyelemmel az volt az uralkodó megközelítés, hogy a jogalkotásról szóló törvényekben nem nevesített, egyéb aktusok ún. pszeudonormák, arra jog és kötelezettség nem alapozható, így felülvizsgálhatóságuk is fogalmilag kizárt. Azonban a szabályozó hatósági modell elterjedésével³¹ megjelentek olyan dokumentumok, amelyek nem tartoztak sem a jogszabályok, sem a 2011. január 1-jétől hatályos, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerinti – közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe, azonban végső soron jelentős hatást gyakoroltak egyes hatósági eljárásokra. Ezek a jelenségek különösen az uniós jog alkalmazásával kapcsolatban merületek fel, így kérdéses volt, hogy mennyiben és miként lehet az ilyen, hazai és uniós szabályozó hatósági ún. *soft law* dokumentumokat figyelembe venni és azokat lehetséges-e felülvizsgálni.³² Ehhez kapcsolódóan ki kell emelni, hogy a *közigazgatás közszolgáltatásokkal összefüggő normatív döntéseinek* jogvédelme is töredezett és hézagos volt, s annak sem alakultak ki egységes szabályai.³³

A Kp. megalkotását megelőzően a bírósági jogvédelem hézagos és töredezett volt a normakontroll eljárásokban. Ezért egyfajta konszenzus alakult ki a szakirodalomban a tekintetben, hogy a közigazgatási perjog megújítása során ezt a kérdést is rendezni kell.

III. A Kp. modellje: generálklauzula és fragmentált szabályozás

A Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépése jelentős változást hoz a normatív aktusok felülvizsgálata során. Egyrészt a Kp.-nek – az elsősorban német megközelítésű, de a kormányzati intézkedések fogalmával a francia hatásokat is figyelembe vevő – generálklauzulás kiindulópontja miatt megteremtődik a közigazgatás normatív döntéseinek hézagmentes bírósági jogsze-

³⁰ L. részletesebben: Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012/2. 17-18. o.

³¹ L. részletesebben: Fazekas János: Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás 2015/2. 15-18. o.

³² A kérdés tekintetében l. részletesebben: Anna Forgács: The Regulatory Powers of Agencies in the United States and the European Union. European Networks Law & Regulation Quarterly, 2015/1. 18-21. o. és András Kovács – Tihamér Tóth – Anna Forgács: Effects of European Soft Law at National Administrative Courts. Loyola University Chicago International Law Review, 2016-2016/1. 26. o.

³³ L. részletesebben: Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 200-203. o.

rűségi kontrollja. Másrészt azonban a sarkalatos törvények sajátos eljárási szabályai is hatályban maradtak, azokat a Kp. csak megfelelően kiegészíti. Így a következőkben áttekintem, hogy a Kp. miként és milyen normatív döntések bírósági kontrollját teszi lehetővé, valamint bizonyos eljárásokkal kapcsolatos, a jelenlegi szabályok alapján nyitott kérdéseket vetnék fel.

1) A közigazgatási normatív döntéssel kapcsolatos vita, mint közigazgatási jogvita – általában

A Kp. 1. § (1) bekezdése alapján a törvény tárgyi hatálya a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perekre és egyéb bírósági közigazgatási eljárásokra terjed ki. Így a Kp. egyfajta *generálklauzulus modell*t alkalmaz a hatálya tekintetében, hiszen azt – hasonlóan a német VwGO modelljéhez – a közigazgatási jogvitákat vonja a közigazgatási perrend hatálya alá. A fenti generálklauzulát azonban a Kp. 4. §-a értelmezte, amikor meghatározta a közigazgatási jogvita fogalmát. A magyar szabályozás a német VwGo 40. §-ánál részletesebb definíciót tartalmaz.

A következőkben a fenti fogalom alapján tekintem át, hogy mely normakontroll eljárások minősülnek a Kp. alapján közigazgatási jogvitának, azaz járhatnak el azokkal kapcsolatban a közigazgatási bíróságok.

A Kp. 4. § (1) bekezdése a határozza meg a közigazgatási jogvita *tárgyát*. Ennek megfelelően a fogalom elemei, hogy azokban 1. a közigazgatási szerv jár el, 2. a jogviszonyt a közigazgatási jog szabályozza, valamint 3. az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekmény, vagy a cselekmény elmulasztása, azaz a közigazgatási tevékenység) 4. a jogvita tárgya pedig ennek a tevékenységnek a jogszerűsége. A közigazgatási tevékenység fogalmi körébe vonja a Kp. 4. § (3) bekezdése „az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezést” is. A Kp.-nek a normakontroll ügyekben történő alkalmazása szempontjából fontos, hogy bár a fenti definíció alapján közigazgatási jogvitának minősülne, de a Kp. 4. § (4) bekezdés a) pontja alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának a „kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendszettel és a külügyekkel kapcsolatban”, valamint a c) pont alapján „az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között”.

2) Közigazgatási bíróságok és az Alkotmánybíróság

Mindezek alapján megállapítható, hogy nem tartozik a közigazgatási jogvita körébe, így a Kp. 4. § (3) bekezdés c) pontja alapján nem járhat el a *generálklauzula alapján* a közigazgatási bíróság a *jogszabályokkal kapcsolatos jogviták* esetén, valamint a *közjogi szervezetszabályozó*

eszközökkel kapcsolatos jogvitákban. Ezek a normák ugyanis a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) hatálya alá tartoznak, így nem minősülnek közigazgatási cselekménynek a hivatkozott rendelkezés alapján. Míg a német VwGO a „nem alkotmányos vita” megoldást alkalmazza az alkotmánybíróági hatáskörök és a közigazgatási bíróság hatásköreinek elhatárolása körében, addig ezt a kérdést a Kp. úgy rendezi, hogy kiveszi a közigazgatási jogvita fogalma alól azokat az ügyeket, amelyekben az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján az Alkotmánybíróaság jár el.

Bár a Kp. generálklauzulája *általában kiveszi a közigazgatási cselekmények köréből a Jat. hatálya alá tartozó normák felülvizsgálatát*, azonban egyértelmű, hogy vannak olyan, a Jat. hatálya alá tartozó aktusok, amelyek tekintetében a közigazgatási bíróságok járnak el. Egyrészt maga a Kp. szabályozza a XXV. fejezetben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának, illetve a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának a szabályait. Azaz, egy jogszabálynak – amely egyértelműen a Jat. hatálya alá tartozik – a normakontrollját. Az, hogy az önkormányzati rendelet felülvizsgálata közigazgatási jellegű jogvita, már az Alaptörvényből is következik, amely a 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában kimondja, hogy a bíróság dönt „az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”, ugyanezen bekezdés d) pontja pedig azt rögzíti, hogy szintén bírósági hatáskörbe tartozik a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása is. A Bszi. kimondja, hogy ezekben az ügyekben a Kúria jár el. Erre figyelemmel a Kp. 5. §-a egy kiegészítő szabállyal kimondja, hogy az önkormányzati normakontroll ügyek közigazgatási jogvitának minősülnek. A Kp. 5. § (2) bekezdése pedig a generálklauzulát teszi még inkább rugalmasá: ugyanis rögzíti, hogy törvény közigazgatási jogvitának minősíthet olyan jogvitát is, amely nem tesz eleget a generálklauzula feltételeinek.

A fentiekből látható, hogy a Kúria önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban eljárhat, itt ugyanis az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel külön törvények – a Bszi. és az Mötv. – valamint maga a Kp. is lehetővé teszi a bírói út alkalmazását. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybíróaság és a Kúria hatásköreit is egyértelműen elhatárolta a törvényalkotó és az annak alapján kialakuló joggyakorlat is. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróaság hatáskörébe csak azok az ügyek tartoznak, ahol az önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata merül fel, más jogszabály vizsgálata nélkül.³⁴ Az Alkotmánybíróaság a fenti szabályt tette egyértelművé a

³⁴ Abtv. 37. § (1) bek.: „Az Alkotmánybíróaság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”

3097/2012. (VII. 26.) AB határozatában, amikor rögzítette, hogy olyan alkotmányjogi panaszban, amelyben a panasz benyújtója az Alaptörvényen kívül más jogszabály megsértésére is hivatkozik, az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre.³⁵ Az AB azért is járhatott el így, ugyanis a bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott kötelezettsége az, hogy jogalkalmazó tevékenységük során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Így a Kúria részben alapjogi bíráskodási tevékenységet is ellát az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, hiszen olyan ügyekben, ahol a helyi rendelet az Alaptörvényt és más jogszabályt is sért, az alaptörvényi rendelkezésekkel való összhangot is vizsgálhatja.

Bizonytalanabb a hatásköri elhatárolás az *önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata* körében. Az Abtv. a közjogi szervezetszabályozó eszközök felülvizsgálatával kapcsolatban az Abtv. 37. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság „utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek ... az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.” E körben az Abtv. általában lehetővé teszi az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, s nem határoz meg olyan szempontokat, amely az AB hatáskörét korlátozná – ellentétben az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljával. A Jat. IV. fejezete alapján a normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz és a Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését normatív határozatban szabályozhatja. Az Mötv. 139. §-a egyértelműen rögzíti, hogy az önkormányzati határozatok – mind a normatív, mind az egyedi – törvényességi felülvizsgálatára – a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogosult. A Kp. az Mötv. fenti szabálya tekintetében állapít meg a 139. § (2) bekezdésében kiegészítő szabályokat, amely szerint az önkormányzati normakontrollra vonatkozó, XXV. fejezet szabályait kell alkalmazni abban az esetben, ha „az eljárás tárgya a helyi önkormányzat normatív határozata”. Azaz, az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján önkormányzati normatív határozatot teljes egészében – az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának sajátos korlátai nélkül – felülvizsgálhatja az önkormányzati normatív határozatokat. Arra figyelemmel, hogy a normatív határozatok felülvizsgálatát a Kp. XXV. fe-

³⁵ L. részletesebben: Nagy – Hoffman: i. m. 556. o.

jezete rendeli el, ezért a rendszertani elemzésből úgy tűnik, hogy ezeknek a közjogi szervezet-szabályozó eszközök felülvizsgálatára nem a Kp. 4. §-ában meghatározott generálklauzulát, hanem a Kp. 5. § (2) bekezdését kell alkalmazni, azaz az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálatát korlátozó, a Kp. 4. §-ában meghatározott feltételeket nem kell alkalmazni. Így lényegében a Kp. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan³⁶ –párhuzamos hatásköröket tart fenn a normatív határozatok felülvizsgálata körében. Ez a problémakör ráadásul tágabb is: a normatív határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályait kell alkalmazni a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 146. § (2) bekezdésének utaló szabálya alapján a nemzetiségi önkormányzatok normatív határozatainak kontrolljára is. Így lényegében ezen döntések felülvizsgálatával kapcsolatban is fennáll ez a párhuzamos hatáskör-telepítés.

3) Hatásköri bizonytalanság az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata körében

Az önkormányzati normatív határozatok bírósági felülvizsgálata nemcsak az Alkotmánybíróság hatásköreivel kapcsolatban jelentenek komoly kihívást. Az eljáró bíróság sem teljesen egyértelmű a jelenlegi szabályozás alapján. Az Mötv. 139. és 140. §-ai egyértelműen rögzítik, hogy az önkormányzati határozatok törvényességével kapcsolatos perekben, valamint a határozathozatal elmulasztásával kapcsolatos eljárásokban a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el. A fenti hatásköri szabályok az Mötv. sarkalatos rendelkezései közé tartoznak. A Kp. 139. § (2) bekezdése viszont azt rögzíti, hogy az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos eljárásokban a Kp. sajátos szabályokat meghatározó XXV. fejezetét kell alkalmazni. A Kp. XXV. fejezete viszont kizárólag a Kúria rendeletek felülvizsgálatával összefüggő eljárásának a szabályait határozza meg. Az Mötv. alapján viszont ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el. Így a Kp. és az Mötv. szövege között egyfajta ellentmondás figyelhető meg: a Kp. alapján úgy tűnik, mintha a Kúria járna el a normatív önkormányzati határozatokkal kapcsolatos ügyekben is. Ez azonban az Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek egyértelmű „felülírása” lenne. Az Alkotmánybíróságnak – éppen a Kp.-vel kapcsolatban hozott – 1/2017. (I. 17.) AB határozata pedig megismételte azt a korábban is rögzített elvet, hogy a sarkalatos törvények egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő módosítása nem áll összhangban a jogállamiság elvével. Ezért a fenti megoldás erősen kétséges. Természetesen adható a kérdésben az Alaptörvénnyel konform értelmezés is: eszerint a normatív határozatokkal kapcsolatban a közigazgatási és munkaügyi bíróság a XXV. fejezetben foglalt eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával jár el. Szerencsésebb lenne azonban, ha ezt a

³⁶ L. részletesebben: *Hoffman*: i. m. 139. o.

rendelkezést nem a bírói gyakorlat alakítaná ki, hanem azt a Kp. 139. § (2) bekezdésének módosításával maga a Kp. rögzítené.

4) *A normakontroll új korszaka: a generálklauzula alapján történő normakontroll*

A Kp.-nak a közigazgatási szervek normakontrolljával kapcsolatos legfontosabb változtatását az jelentette, hogy immáron a normatív döntések is a felülvizsgálható döntések körébe kerültek. A Kp. 4. § (7) bekezdésnek a közigazgatási szerveket tágan értelmező fogalmával – amely a közigazgatási szervek körébe vonta a köztestületet, a felsőoktatási intézményt, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselőjét vagy szervét, a Kp. közigazgatási jogvitára vonatkozó generálklauzulája alapján lehetővé tette, hogy ezen szervek, korábban nem vagy csak – a cikk II. pontjában jelzettek szerint körülményesen – megtámadható belső szabályaival szemben is lehetővé tette a közvetlen egyéni panaszt. Figyelemmel arra, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási jogvita „az érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekmény”, ezért értelemszerűen a Kp. szubjektív jogvédelmi rendszerében értelemszerűen meg kell azt alapozni, hogy az érintett normatíva miként hat az egyén jogaira. Ezzel lényegében lehetővé vált, hogy az érintett személyek közvetlenül megtámadhassák a köztestületek és a felsőoktatási intézmények belső normáit. Az eljárás megindítására alapvetően a *külső jogalanyok* jogosultak: a Kp. 4. § (4) bekezdés c) pontja alapján ugyanis nincs helye közigazgatási jogvitának az egymással irányítási vagy vezetési viszonyban álló felek között. Így lényegében elhárultak az általános akadályok az ún. *belső normák* közigazgatási bíróság előtti megtámadásával szemben.

A fenti változtatás nemcsak a köztestületi és felsőoktatási intézmények normáival kapcsolatban hoz paradigmaváltást. A generálklauzula ugyanis a közigazgatási jogvita egészére kiterjed, így valamennyi közigazgatási szervnek a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó, az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezésére vonatkozik. Ez a generálklauzulus szabály ugyanis felveti annak a kérdését, hogy *ebbe a körbe tartoznak-e a II. pontban említett ún. szabályozó hatóságok soft-law jellegű eszközei is*. Ezek a különféle közlemények, tájékoztatók stb. ugyanis bizonyos esetekben kihathatnak az ügyfelek jogaira és kötelezettségeire egyedi ügyekben. Azonban a felülvizsgálhatóság szempontjából a kérdéses az Kp. 4. § (3) bekezdésének „*alkalmazandó*” fordulata. Egyrészt ezek a soft-law normák bizonyos esetekben semmilyen jogalappal nem rendelkeznek, azokat a hatóság adja ki, s gyakran következetesen alkalmazza is őket. Bár ez elvileg a 60/1992. (XI. 17.) AB határozattal ellentétes, azonban attól még létező gyakorlat. Más esetekben a fenti eszközök alkalmazására a Jat. 24. § (3) bekezdése alapján törvény teremthet lehetőséget ilyen ún. „más jogi eszköz” kibocsátására. A „más jogi

eszköz” a Jat. alapján az állami szerv vagy köztestület működését szabályozzák, s a Jat. csak annyit mond ezekkel kapcsolatban, hogy jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehetnek ellentétesek. Ilyen más jogi eszköz például a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 36. § (6) bekezdése szerinti közlemény. A Tpt. 36. § (6) bekezdése alapján ezt az eszközt a GVH (a GVH elnöke a Versenytanács elnökével együttesen) a Gazdasági Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlata alapjait ismertetésére adhatja ki. A Tpt. külön kiemeli, hogy „[a] közleménynek kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése.” Így kérdéses, hogy a közleményekkel szemben teljesül-e az „*alkalmazandó*” fordulat. A Tpt. alapján ugyanis ezt „alkalmazandó”, hiszen a törvény kimondja, hogy kötelező ereje nincs. Így tehát ahol van törvény, és azt szó szerint értelmezik, a soft law továbbra sem válik felülvizsgálhatóvá közvetlenül, csak közvetve, az arra alapozott egyedi döntések felülvizsgálatával. Azonban a fenti szabály generálklauzulás jellege miatt olyan értelmezés is elképzelhető, amely a gyakorlati érvényesülésre figyelemmel teszi lehetővé – értelemszerűen egyéni jogvitában – ezeknek a más jogi eszközöknek a közvetlen megtámadását is, arra alapozva, hogy *ténylegesen* ezek alapján döntött a szerv. Mivel a kérdésben még nem alakult ki bírói gyakorlat, ezért abban egyértelműen nem lehet állást foglalni, de a Kp. fenti rendelkezése elvileg ezen normák felülvizsgálatát is megalapozhatja megfelelő értelmezés esetén.

5) A kormányzati aktusok köre

Szintén – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem járhat el a közigazgatási bíróság azon ügyekben, ahol ún. kormányzati intézkedések felülvizsgálatára kerül sor. Miként jeleztem, a kormányzati intézkedések bírósági kontroll alóli kivétele a francia közigazgatási perjogban alakult ki, az ún. kormányzati cselekmények (*actes de gouvernement*) felülvizsgálatára nem terjed ki az Államtanács hatásköre. A kormányzati intézkedések fogalmát a Kp. – hasonlóan a francia megoldáshoz – nem határozza meg, egy példálózó értelmezést ad, mely szerint a honvédelmi, idegenrendészeti és külügyi kérdések minősülnek „különösen” ilyennek. jelenleg a közigazgatási eljárásjogi szakirodalom³⁷ alapján ide – a francia és az angolszász (*political question doctrine*) megközelítés alapján – az ún.- *politikai természetű döntések*, amelyek jelleghűknél fogva nem hatnak ki a külső jogalanyokra. A kormányzati intézkedéseket a Kp. kiveszi a közigazgatási jogviták köréből, azaz lényegében kizárja a bírói jogorvoslatot. Miként jeleztük,

³⁷ Barabás Gergely: A törvény hatálya (12. §). In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 48-49. o.

példálózó felsorolást ad: honvédelmi, idegenrendészeti és külügyi döntések. A külügyi döntések esetében értelemszerűen az állam diplomáciai kapcsolataiban hozott döntéseknél zárja ki a jogorvoslatot a törvény, a honvédelmi esetében is a *politikai természetű, az egyének jogait érintő döntések mentesülhetnek*. Az idegenrendészet esetében is csak ez a kör merülhet fel. Az AB ugyanis a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentése ügyében hozott 8/2011. (II. 18.) AB határozatában rögzítette, hogy a címzettek alapjogait érintő döntések esetében a joghoz kötöttséget és a jogorvoslat lehetőségét biztosítani kell.³⁸ Így az idegenrendészet körében is csak ott zárható ki a bírósági jogorvoslat, ahol az intézkedés olyan politikai természetű döntés, amely nem a címzettek alapjogait érintő döntés.

A kormányzati intézkedések körében is ki kell emelni, hogy a fenti, a 4. §-ban meghatározott kivétel ellenére a Kp. 5. § (2) bekezdése alapján közigazgatási bírósági eljárásban lehet elbírálni olyan döntés jogszerűségét, amely egyébként kormányzati döntésnek minősülhetne. Így például az Mötv. jogorvoslatot biztosít az uniós vagy nemzetközi kötelezettség teljesítését veszélyeztető önkormányzati mulasztással kapcsolatos kormányzati döntéssel szemben. A fenti döntés összességében kormányzati döntésnek is minősülhet, azonban az Mötv. jogorvoslatot biztosít. Az Mötv. egyik kommentárja – éppen a bírói út igénybevételének lehetősége miatt – úgy vélekedett, hogy ez a döntés ezzel nem minősült kormányzati aktusnak.³⁹ Ezzel szemben azonban azt lehet érvként felhozni, hogy az önkormányzati hitelviszonyok létesítésével kapcsolatos ügyekben pedig éppen azok kormányzati jellegére figyelemmel nem biztosított bírói jogorvoslatra lehetőséget a jogalkotó.⁴⁰ Ez a probléma már átvezet egy következő kérdéshez: a normakontroll eljárások fragmentáltságához.

6) *Fragmentált szabályozás*

Bár a Kp. a generálklauzulával egy hézagmentesebb jogvédelmet teremtett, azonban a korábbiakban is bemutatott problémák arra mutatnak rá, hogy a törvény megalkotása nem járt az eltérő rezsimek és a kevésbé következetes, ágazatilag eltérő szabályozások felhasználásával. Így látható, hogy az értelmezési bizonytalanságok, nehézségek sok esetben abból fakadnak, hogy más, gyakran sarkalatos törvények rendezik a kérdésköröket, amelyek módosítására nem

³⁸ L. uo. 50. o.

³⁹ L. részletesebben: Nagy – Hoffman: i. m. 84-85. o.

⁴⁰ L. Kecő Gábor: Az önkormányzatok és a pénzügyi piac. Hoffman István (szerk.): Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról. Budapest, HVG-Orac, 2016. 134-136. o.

került sor, sokszor éppen a minősített törvényhozói többség hiánya miatt. Így a fenti ellentmondások feloldása várhatóan a jogalkalmazóra marad.

Ez ráadásul a közigazgatási pereket preferáló modellt is lerontja részben, ugyanis ezen szabályozás miatt több esetben fennmaradtak közigazgatási nemperes eljárások, amelyeket a Kp. végső soron teljesen vissza kívánt szorítani.

7) Ami kimaradt a törvényből: az egyéni jogvédelem kiszélesítése az önkormányzati rendeletekkel szemben

Korábban már kiemelttem és részletesen elemeztem, hogy a szubjektív (egyéni jogokkal összefüggő) jogvédelem hézagos az önkormányzati rendeletek tekintetében. Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatát ugyanis nem kezdeményezhetik a rendelet által jogukban megsértett magánszemélyek, mivel erre a hatályos Bszi. nem biztosít lehetőséget. A törvényességi panasz bevezetésére vonatkozó, korábban már bemutatott – de lege ferenda jellegű – javaslatokkal összhangban a Kp. közigazgatási és társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezete a Kp. 143. §-ával kapcsolatban három verziót tartalmazott. Az A verzió még a jogalkotás, határozathozatal elmulasztása miatti eljárások megindítását is lehetővé tette volna a jogaiban sértett egyéneknek, a B verzió csak a rendelet törvénysértő jellegére vonatkozó eljárás megindítását tette volna lehetővé számukra, a C verzió pedig a hatályos legitimációs szabályokat tartotta volna fenn. A tervezet A és B verziója alapvetően az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 30. §-ának mintájára, 180 napos határidő biztosításával tette volna lehetővé a normakontroll eljárás kezdeményezését a jogában sértett félnek. Azaz, a mintát egyértelműen az Abtv. rendelkezései jelentették volna. A Kp. fenti tervezetének széles körű közigazgatási, társadalmi és szakmai egyeztetésére került sor. Az egyeztetés során történő változtatásokat külön nem jelenítették meg, azonban a Kp. javaslata egyértelműen a C verziót vette alapul. A Kp. javaslatának a kérdést szabályozó 144. §-ához fűzött miniszteri indokolása is kiemeli, hogy a törvényjavaslat szabályozási modellje a hatályos szabályozáson alapul. Azaz, az egyeztetés során a Kp. egyik, a szakirodalom felvetéseit követő, az európai tendenciákkal összhangban levő, s az alkotmánybírósági normakontroll modelljéhez igazodó rendelkezését

„kivették” az anyagból, s visszatértek a sokak által kritizált hatályos szabályozási megközelítéshez. Ezzel végső soron az egyéni (szubjektív) jogok védelme továbbra is hézagos az önkormányzati normakontroll eljárásokban.

IV. Záró gondolatok

A Kp. megalkotása jelentősen átalakította a közigazgatási szervek normatív döntéseinek bírósági felülvizsgálati rendszerét. A törvény végső soron a közigazgatási jogviták értelmezésében általában véve paradigmaváltást jelent. A Kp. a közigazgatási jogvita generálklauzulájával széles körben tette lehetővé, hogy azokat a normatív döntéseket is felül lehessen vizsgálni, amelyekre korábban nem vagy csak korlátozottan volt lehetőség. A fragmentált jogvédelmi rendszer, a sarkalatos törvényekben szabályozott eljárások sajátos helyzete és a jelentős ágazati eltérések miatt is több olyan eljárási kérdés merült fel, amelyet vagy jogszabály-módosítással, vagy a gyakorlat határozott állásfoglalásával kell rendezni. Mindezekén túl az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának körében azonban a Kp. – a tervezetében szereplő megoldási javaslattal ellentétesen – továbbra is adós marad a szubjektív jogvédelem erősítésével.